

Н.М. Голованов

ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ

Николай Михайлович Голованов – профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат юридических наук, профессор, г. Гатчина; **e-mail:** golovanovnikolai@yandex.ru.

В статье освещены проблемные вопросы участия прокурора в рассмотрении инициированных им исков в арбитражном суде и вступления в процесс в целях обеспечения законности в случаях, специально указанных в законе; выявлены пробелы и неточности в процессуальном законодательстве, регламентирующем указанные правоотношения, которые отрицательно влияют на эффективность исполнения прокурором возложенных на него функций. Автор предлагает варианты решения выявленных проблем относительно регламентации полномочий прокурора по защите прав и интересов неопределенного круга лиц; уведомления судом прокурора о возбуждении дел, в которых он вправе участвовать; порядка оформления вступления прокурора в процесс; уточнения правового статуса прокурора в указанном процессе; введения института отвода прокурора.

Ключевые слова: прокурор; иск; заявление; арбитражный суд; арбитражный процесс; стороны дела; заключение прокурора; аналогия закона.

N.M. Golovanov

PROBLEMATIC ISSUES OF PROSECUTOR'S PARTICIPATION IN ARBITRATION PROCESS

Nikolay Golovanov – Professor, the Department of Civil Law Disciplines, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Ph.D. in Law, Professor, Gatchina; **e-mail:** golovanovnikolai@yandex.ru.

The article covers problematic issues of the prosecutor's participation in the consideration of claims initiated by him in the arbitration court and entry into the process in order to ensure the rule of law in cases specifically indicated in the law; identifies gaps and inaccuracies in the procedural legislation regulating specified legal relations which adversely affect the prosecutor's performance effectiveness. The author offers solutions to the identifies issues concerning the regulation of the prosecutor's powers to protect rights and interests of an indefinite number of persons, ways of notifying the prosecutor by the court about the initiation of cases in which he is entitled to participate, covering the procedure for registration of the prosecutor's entry into the process, clarification of the legal status of the prosecutor in the process, introducing the institution of the prosecutor's recusal.

Keywords: prosecutor; claim; statement; arbitration court; arbitration process; parties to the case; prosecutor's conclusion; analogy of the law.

Согласно ч. 1 ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ) прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с иском в случаях, исчерпывающим образом перечисленных в указанной статье. За

их пределами вступление прокурора в процесс было бы нарушением действующего законодательства. Эти случаи связаны со сделками, нарушающими права публично-правовых образований; заключенными с нарушением требований законода-

тельства в сфере оборонного заказа и закупок для государственных и муниципальных нужд; преследующими цели легализации преступных доходов и финансирования терроризма; нарушающими законодательство о налогах и сборов, валютного и таможенного законодательства, законодательства о специальных экономических мерах в отношении действий недружественных государств. Прокурор вправе также оспорить путем подачи заявлений нормативные и ненормативные правовые акты, ущемляющие права и законные интересы участников предпринимательской и иной экономической деятельности.

В литературе не раз говорилось о необходимости защиты прокурором прав неопределенного круга лиц и включении соответствующих дел в перечень случаев, приведенных выше [3]. Такую защиту в настоящее время осуществляют «государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы», но почему-то за прокурором эта обязанность и корреспондирующее ей право не закреплены. Как представляется, данный пробел в законе необходимо устранить, поскольку интересы неопределенного круга лиц являются составной частью публичных интересов, и защищать их в первую очередь призван именно прокурор. Можно утверждать, что прокурор вписывается в понятие «иные органы», но лучше определить его полномочия в этом вопросе более четко во избежание возможных споров о компетенции при обращении в суд. Уместно обратить внимание на то, что в гражданском процессе прокурор имеет право на предъявление иска в защиту неопределенного круга лиц (ст. 45 Гражданского процессуального кодекса (ГПК) РФ). Вопрос о том, почему законодатель обошел молчанием данный аспект применительно к арбитражному процессу, в котором защищают права предпринимателей, остается открытым.

В отношении предъявляемых исков (заявлений) прокурор пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца (ч. 3 ст. 52 АПК РФ). Использованная законодателем формулировка по непонятной причине дала

основание ряду ученых высказать мнение о том, что прокурор выступает истцом в осуществляемом арбитражном процессе [2, с. 24; 5, с. 6]. Однако утверждение о том, что он «пользуется правами и несет обязанности истца», еще не переводит прокурора в разряд истцов. Прокурору не принадлежит какое-либо нарушенное или оспариваемое право, его интерес в деле носит не личный, а государственно-правовой характер. Соответственно, он остается самостоятельной процессуальной фигурой. На это указывает его правовой статус, существенно отличающийся от правового статуса истца. Так, прокурору не может быть предъявлен встречный иск; денежные суммы, причитающиеся свидетелям и экспертам, привлеченным прокурором к участию в процессе, выплачивают за счет федерального бюджета; за счет бюджета компенсируют судебные расходы стороне дела, если суд отказывает в удовлетворении обращенных к ней требований прокурора; лицам, чьи права нарушены обеспечением иска прокурора, возмещают понесенные ими убытки также за счет средств бюджета; на прокурора не распространяется принятый по делу судебный акт. Дополним, что прокурор, хотя и выступает в процессе от собственного имени, но в интересах других лиц, которые истцами и являются. Прокурор не зависит от них в своих действиях. При отказе прокурора от иска такие истцы вправе продолжить отстаивание своих прав, и на это специально обращено внимание в ч. 4 ст. 52 АПК РФ.

Помимо подачи исков (заявлений), прокурор может вступить в начавшийся процесс в целях обеспечения законности. Это право связано и с делами, перечисленными и в ч. 1, и в ч. 5 ст. 52 АПК РФ. К последним относятся дела о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда; признании и приведении в исполнение решений иностранных судов; банкротстве, в рамках которых затрагиваются жилищные права граждан, и ряд других. По всем делам, отнесенным к компетенции прокурора, он вправе вступить в процесс на любой его стадии с правами лица, участвующего в деле, то есть без специальных прав

стороны, предусмотренных ст. 49 АПК РФ, что в очередной раз говорит о процессуальной самостоятельности прокурора.

Расширительно толковать формулировку «в целях обеспечения законности» и выходить за пределы перечня дел, установленного ст. 52 АПК РФ, как это иногда происходит на практике [7], нельзя, поскольку в противном случае рамки публично-правовой заинтересованности прокурора будут не ограничены. Это противоречило бы смыслу ст. 52, состоящей в усилении гарантий защиты от нарушений наиболее уязвимых с точки зрения законодателя государственных и общественных интересов.

Закон не уточняет, каким образом прокурор оказывается осведомленным о начавшемся арбитражном процессе, чтобы при необходимости реализовать предоставленные ему права в аспекте обеспечения законности. Как представляется, отслеживать прокурорами объемные массивы исков, подаваемых в арбитражные суды, на предмет наличия в них требований, предусмотренных ч. 1 и ч. 5 ст. АПК РФ, разумным действием признать нельзя [5], поскольку они загружены текущей работой сверх всякой меры.

ВПК РФ представлена норма, обязывающая суд сообщать прокурору обо всех случаях, в которых он может принять участие в деле (ч. 3 и ч. 4 ст. 45). Аналогичная норма содержится и в Кодексе РФ об административных правонарушениях (ст. 25.11). В АПК РФ подобное не предусмотрено.

Формулировки, используемые в законе, позволяют допустить мысль о том, что инициативу в вопросе обращения к прокурору с соответствующим ходатайством должны проявлять стороны дела. Но такое обращение будет нацелено на усиление позиции одной из них в ущерб другой, что нарушит конституционный принцип равноправия и состязательности сторон при осуществлении правосудия (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ). Как расценить действия прокурора, который в интересах одной из сторон начнет активно использовать свои процессуальные права, аналогичные тем, которыми располагает другая

сторона? Подчеркнем, что правовая позиция, провозглашенная и поддерживаемая прокурором, функция которого в процессе состоит в обеспечении законности, может оказать решающее влияние на мнение суда по существу рассматриваемого дела. Думается, что ст. 52 АПК РФ необходимо уточнить относительно того, что прокурор должен быть извещен арбитражным судом о разбирательстве дел, предусмотренных ст. 52 АПК РФ, и что инициировать участие в процессе прокурор может только он, а также суд, если посчитает это необходимым.

Неоднозначен вопрос о вступлении прокурора в начавшийся арбитражный процесс. Норма о том, что он может сделать это на любой его стадии, допускает появление прокурора в процессе даже в ходе прений сторон при завершении рассмотрения дела по существу. Очевиден тот факт, что ценности от такого участия прокурора в процессе с точки зрения обеспечения законности нет. Представляется, что эту цель можно достичь, если прокурор будет участвовать в рассмотрении дела с самого начала. Обратим внимание на то, что ГПК РФ именно с этим связывает возможность обжалования судебного акта при несогласии с ним прокурора (ч. 2 ст. 320, ч. 2 ст. 376, ч. 3 ст. 391.1 ГПК РФ).

Обходит стороной закон и вопрос о том, подлежит ли снова рассмотрению дело при вступлении прокурора в уже начавшийся процесс, как это происходит применительно к третьим лицам с самостоятельными и без самостоятельных требований, или не подлежит. Логично предположить, что данная норма должна распространяться и на прокурора, поскольку речь идет о его обязанности обеспечивать законность при рассмотрении дел, предусмотренных АПК РФ. Это становится возможным, если он вникает во все его детали.

Представляется, что если законодатель считает необходимым сохранять институт участия прокурора в процессе для обеспечения законности, то следует предусмотреть его обязанность вступать в него с начала. Сохранение существующе-

го положения означает узаконенную формальность, а не обеспечение законности.

Нормы АПК РФ, регламентирующие участие прокурора на стадиях обжалования судебных актов, также вызывают ряд вопросов. В ч. 1 ст. 257, ч. 1 ст. 273 и ч. 1 ст. 308.1 АПК РФ применительно к апелляции, кассационной и надзорной жалобам предусмотрено, что они могут быть поданы лицами, участвующими в деле. В случае предъявления иска по делам, указанным в ч. 1 ст. 52 АПК РФ, прокурор таким лицом однозначно является. Применительно к вступлению в процесс для обеспечения законности укажем, что относительно дел, приведенных в ч. 2 ст. 52 АПК РФ, прокурор пользуется лишь правами лица, участвующего в деле, а значит, по логике законодателя, таковым не является. Соответственно, не до конца ясно, вправе ли прокурор по этим делам обжаловать судебный акт или не вправе? В аспекте надзорной инстанции этот вопрос не стоит, так как ст. 308.1 АПК РФ гласит, что Генеральный прокурор и его заместитель вносят представление о пересмотре судебных актов в порядке надзора только по делам, указанным в ч. 1 ст. 52 АПК РФ.

На наш взгляд, возможны два варианта прояснения изложенной ситуации: либо дополнить содержание ч. 1 ст. 257 и ч. 1 ст. 273 АПК РФ специальными абзацами, указывающими на право прокурора субъекта РФ и его заместителя обжаловать соответственно в апелляционную и кассационную инстанции судебные акты по делам, указанным в ч. 1, либо также и по делам, указанным в ч. 2 ст. 52 АПК РФ. В последнем случае целесообразно аналогичным образом скорректировать и ч. 2 ст. 308.1 АПК РФ. Думается, что поскольку речь идет об обеспечении законности, то полномочия прокурора по обжалованию судебных актов должны охватывать все дела, предусмотренные и ч. 1, и ч. 2 ст. 52 АПК РФ.

Обратим внимание на отсутствие регламентации порядка вступления прокурора в начавшийся процесс. Приходится лишь догадываться о том, что суд должен вынести относительно этого определение. Но можно ли будет его обжаловать? На

наш взгляд, такого права у сторон быть не должно, поскольку речь идет о защите в данном случае государственных интересов, а не частных. Статью 52 АПК РФ, соответственно, необходимо скорректировать и в контексте вынесения определения, и в контексте запрета на его обжалование.

В литературе справедливо говорится о том, что действия прокурора по обеспечению законности в арбитражном процессе близки по своей сути к даче заключения по делу. Из этого делаем вывод о возможности применения к данному случаю по аналогии ч. 4 ст. 45 ГПК РФ, предусматривающей это право, в отличие от АПК РФ, который такого права не предусматривает [1]. Признать в полной мере обоснованным внесенное предложение нельзя, поскольку АПК РФ в этом аспекте гласит о том, что прокурор пользуется правами и несет обязанности лица, участвующего в деле, а оно заключений по делу не дает (ч. 1 ст. 41 АПК РФ). Кроме того, анализ ч. 6 ст. 13 АПК РФ позволяет утверждать, что в арбитражном процессе можно допустить восполнение только материально-правовых пробелов, но не процессуальных. В этой связи более чем сомнительным является допущение в арбитражном процессе аналогии закона из смежных областей права, поскольку в противном случае можно ожидать применение по усмотрению суда не только аналогии норм гражданского процессуального, но и административного, и уголовного процессуального законодательства, а также и наоборот.

По нашему мнению, гораздо целесообразнее изменить содержание абз. 1 ч. 5 ст. 52 АПК РФ, изложив его в следующей редакции: «Прокурор в целях обеспечения законности вправе вступить в арбитражный процесс для дачи заключения ...» (далее по тексту статьи). Заключение прокурора должно быть дано в письменной или устной форме в зависимости от сложности рассматриваемого дела. В последнем случае его следует заносить в протокол судебного заседания и скреплять подписанием прокурора».

Как представляется, полномочие на дачу прокурором заключения можно было

бы расширить, к примеру, за счет дел, рассматриваемых в упрощенном порядке, не предусматривающем участие сторон. Это послужило бы дополнительной гарантией исключения необоснованного усмотрения судьи при принятии итогового судебного акта по делу.

Целесообразно предусмотреть в АПК РФ институт «отвода прокурора» в связи с вступлением его в дело, как это прослеживается в гражданском и административном процессах (ч. 1 ст. 18 ГПК РФ, ч. 1 ст. 33 Кодекса административного судопроизводства (КАС) РФ). Это во многом устранило бы вопросы о его беспристрастности и объективности в глазах сторон спора.

Дискуссионным остается вопрос о праве прокурора на участие в заключении мирового соглашения. Такая возможность допустима согласно постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 марта 2012 г. № 15 (абз. 4 п. 11) [4, с. 11–15; 6]. На наш взгляд, этого права у прокурора быть не должно. Мировое соглашение предполагает взаимные уступки сторон спора. Однако прокурор не наделен материальным правом, а следовательно, ничего не вправе уступить.

Таковы проблемы правового регулирования участия прокурора в арбитражном процессе. Внесенные предложения по их разрешению позволят повысить эффективность реализации прокурором предоставленных ему полномочий в этом процессе и тем самым обеспечить надлежащую защиту прав сторон рассматриваемых дел.

ЛИТЕРАТУРА

1. Арбитражный процесс: учебник / отв. ред. проф. В.В. Ярков. М.: Волтерс-Клувер, 2003. 803 с.

2. *Аргунов В.Н.* Участие прокурора в гражданском процессе. М., 1991. С. 134.

3. *Ергашев Е.Р., Панкова А.А.* Проблемы участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2020. № 2. С. 53–60. URL: <https://electronic.ruzh.org/?q=en/system/files/Ергашев%2С%20Панкова.pdf> (дата обращения: 20.09.2023).

4. *Изотова Л.Н.* Отдельные процессуальные вопросы участия прокурора в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 12. С. 11–15.

5. *Осокина Г.А.* Иск прокурора в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1980. 19 с.

6. О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 марта 2012 г. № 15 // Справ.-правовая система «Консультант-Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128538/?ysclid=ls82r2qpv1288402688 (дата обращения: 20.09.2023).

7. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 21 июня 2005 г. № Ф04-3803/2005 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AZS&n=50932&ysclid=ls82t0lj1r745895219#ju1MM3UwM66PWeo8> (дата обращения: 20.09.2023).